

ISSN 1392–1681

LIETUVOS DALYVAVIMO EUROPOS SĄJUNGOJE POLITINĖ EKONOMIJA: LŪKESČIAI IR PENKERIŲ METŲ PATIRTIS

RAMŪNAS VILPIŠAUSKAS

Straipsnyje analizuojami Europos Sąjungos plėtros padariniai naujų Sąjungos narių, senbuvų ir pačios ES ekonomikai, politiniam procesui ir institucijoms, daugiausia dėmesio skiriant Lietuvos patirčiai. Pirmiausia pristatomos su ES plėtra susijusios prognozės, kurios sudarė diskusijų rengiantis plėtrai pagrindą, o vėliau šios prognozės ir išankstiniai vertinimai lyginami su atliktais paskesniais plėtros poveikio vertinimais, taip pat aptariant skirtingą plėtros poveikį atskiroms šalims. Straipsnyje teigiama, kad nors integracija visoms ES valstybėms narėms daro panašų poveikį, tai, kiek jos teikiamos galimybės yra išnaudojamos, priklauso nuo valstybių narių nacionalinės politikos. Pirmųjų penkerių metų Lietuvos narystės ES patirtis leidžia teigti, kad nors iki 2008 m. Lietuvos ekonomika buvo viena iš sparčiausiai augusių ES, bet viešojoje politikoje vyrausią stagnaciją ir neatliktos pertvarkos lėmė lėtą ekonomikos restruktūrizaciją, didesnę nei daugumos kitų ES šalių ekonomikos nuosmukį ir gali ilgesniam laikui sustabdyti suartėjimo su ES gyvenimo lygiu procesą. Taip pat teigiama, kad Lietuva ir kitos naujosios narės gana sklandžiai įsitraukė į ES institucijų darbą ir dažnai pirmauja prieš ES senbuves pagal Sąjungos teisės normų perėmimą, tačiau daugeliu Euro-

Ramūnas Vilpišauskas – socialinių mokslų daktaras, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas (el. paštas: Ramunas.Vilpisauskas@tspmi.vu.lt).

© Ramūnas Vilpišauskas, 2009

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. rugpjūčio 31 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2009 m. rugsėjo 30 d.

pos darbotvarkės klausimų laikosi pasyvios politikos. Pagrindiniais Lietuvos Europos politikos klausimais po įstojimo į ES galima laikyti dar neužbaigtą integracijos darbotvarkę (stojimą į Šengeno erdvę ir euro zoną) bei ES Rytų kaimynystės politiką ir energetikos politiką, tačiau šių prioritetų įgyvendinimas kol kas vertintinas prieštaringai.

Ivadas

Ketvirtadalis viso Lietuvos gyvavimo atkūrus nepriklausomybę laikotarpio praėjo įsijungus į Europos Sąjungą (ES). Dar anksčiau nei formali narystė prasidėjo Lietuvos ekonomikos integracija į Europos (ir pasaulio) rinką, tapusi viena iš svarbiausių ekonominių reformų dalių, sudariusių sąlygas vis smarkiau plėtoti neformalius verslo ir gyventojų tarpusavio ryšius. Todėl penkeri metai Europos Sąjungoje po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo prieš beveik du dešimtmečius atrodo pakankamai ilgas laikotarpis, kad būtų galima imtis pirmųjų mūsų valstybės dalyvavimo daugialypėje ES politinėje sistemoje ir bendrojoje rinkoje vertinimų bei apibendrinimų.

Pirmiausia, tai – gera proga prisiminti prognozes ir lūkesčius, kuriuos Lietuvos ir kitų šalių piliečiai bei analitikai siejo su naryste ES, tapusia vienu iš esminių atkurtos valstybės strateginių tikslų. Antra, įvertinant ES plėtros padarinius, svarbu matyti ne tik Lietuvos, bet ir kitų kartu į ES įstojusių Vidurio ir Rytų Europos šalių patirtį bei jos vertinimus, kurie suteikia svarbų lyginamąjį kontekstą ir galimybę plačiau apibendrinti. Trečia, įvertinant, ko buvo tikėtasi ir kas įvyko šiame regione po plėtros, prasminga kelti klausimą, kas įvyko Lietuvoje, kiek ji išnaudoja narystės ES teikiamas galimybes ir kokios pagrindinės kliūtys tai riboja. Galiausiai, visa tai logiškai apibrėžia tolesnius akademinius tyrinėjimus, kuriuose normatyviniai klausimai, aktualūs šalies piliečiams, gali būti analizuojami sisteminiams ir vertinant ligšiolinę narystės ES patirtį.

Šio straipsnio tikslai siejami su pirmiau pristatytais klausimais, kurie nuosekliai susiję tarpusavyje. Tokia pačia seka kaip minėti

klausimai struktūruojamas ir šis tekstas, pirmiausia primenant pagrindines ES plėtros padarinių prognozes, paskui pristatant pirmuosius Vidurio ir Rytų Europos šalių narystės ES įvertinimus, vėliau susitelkiant į Lietuvos patirtį ir ypač svarbiausius pokyčius bei, kas ne mažiau svarbu, neišnaudotas politinės ekonomijos darbotvarkės galimybes, kartu siūlant tolesnių mokslinių tyrimų kryptis.

Pažymėta, kad 2004 m. įvykusios ES plėtros penkerių metų patirties vertinimus užgožia ekonominio nuosmukio pasaulyje ir Europoje aktualijos. Ekonominis nuosmukis, kildinamas iš JAV, ne tik radikaliai pakeitė šio dešimtmečio Europos ekonomikos augimo tendenciją bei optimistinius lūkesčius, prie kurių prisidėjo ir Europos susivienijimas, bet ir sukėlė Europoje diskusijas apie ES bendrosios rinkos principų gyvybingumą, takoskyras tarp euro zonos ir jai nepriklausančių ES valstybių narių, tolesnes euro zonos ir pačios ES plėtros perspektyvas.

Akivaizdu, kad ekonominis nuosmukis taps vienu rimčiausių išbandymų ES, jau išryškinusiu po Europos susivienijimo susidariusias politines ir socialines trintis, kurias ne vienerius metus švelnino spartus ekonomikos augimas. Tačiau toks fonas ne tik nesumenkina pirmųjų ES plėtros patirties apibendrinimų svarbos, bet ir suteikia medžiagos naujoms iššalgoms. ES istorijoje jau buvo laikotarpių, kai ekonomikos nuosmukį ar stagnaciją lydėdavusį protekcionistinį valstybių narių atsaką ar *status quo* politiką galiausiai pakeisdavo nauja integracijos banga, pavyzdžiui, Vieningos rinkos programa prieš daugiau nei porą dešimtmečių. Gali būti, kad Europos ekonomikos atsigavimo pradžia sutaps su naujomis ES iniciatyvomis, turėsiančiomis pakeisti 2000 m. paskelbtą Lisabonos strategiją, kurią pastaruoju metu nustelbė ekonomikos gaivinimo iniciatyvos ES ir valstybėse narėse.

Klausimas, ar ieškant tinkamiausio atsako į ekonomikos nuosmukį Europoje integracija gali persilieti į naujas ekonominės politikos sritis (vidaus rinkos išplėtimą į dar ne visai integruotas sritis,

pavyzdžiui, energetiką ar paslaugas, arba perskirstymo politiką, pavyzdžiui, tiesioginius mokesčius), ar gali susidaryti tam palanki politinė aplinka, pirmiausia, sutapti ES valstybių narių preferencijos, yra svarbus ne vien mokslinė prasme. Politiniai sprendimai, kuriais koordinuotai ar atskirai į ekonominį nuosmukį reaguoja ES valstybės narės, turės tiesioginį poveikį jų ekonomikos būklei ateityje. Kol kas apibendrinimai šiuo klausimu būtų pernelyg ankstyvi, tačiau jau galima teigti, kad ekonomikos nuosmukis Europoje sustiprino pinigų sąjungos ir narystės joje patrauklumą, nors kartu smarkiai apsunkino su ja siejamų konvergencijos kriterijų vykdymą. Tai rodo Baltijos šalių pasirinkta pakilimo iš ekonominio nuosmukio strategija, kurios svarbiausias elementas yra kuo spartesnis euro įvedimas, taip pat Islandijoje vykstančios diskusijos dėl stojimo į ES.

Ne mažiau svarbus negu klausimas, ar tikėtinas panašus, t. y. integracijos kaip atsako į nuosmukį, scenarijus ateityje, yra tolesnės ES plėtros sąlygų klausimas. Prasidėjus ekonomikos nuosmukiui, sustiprėjo ir svarstymai apie ES plėtros pristabdymą ar net ES ribų nustatymą daugeliui metų į priekį. Tokie procesai gali ne tik keisti ES plėtros planus, bet ir ES santykius su gretimomis šalimis, kurios dar turi aspiracijų ateityje suartėti su ES, o kartu, tikėtina, ir keisti Sąjungos Rytų kaimynystės politikos turinį bei efektyvumą. Prie galimų tokio pobūdžio tyrimų krypčių bus grįžta vėliau, tačiau prieš tai bus aptarti pirmiau minėti ES plėtros 2004 m. ir 2007 m., jos padarinių vertinimų ir patirties klausimai.

Progyzuoti ES plėtros padariniai

Vertinant akademines diskusijas, vykusias prieš ES plėtrą 2004 m., galima pastebėti, kad būtent Vidurio ir Rytų Europos šalių integracija į ES, arba Europos susivienijimas, sukėlė mokslinių tyrimų bangą, kokios nebuvo ankstesniais ES (EB) plėtros etapais. Nors ES istorijai buvo būdinga nuolat rengtis naujų narių priėmimui arba tvarkytis su įvykusios plėtros padariniais, ankstesniais plėtros atvejais (kai EB

narėmis 1973 m. tapo Jungtinė Karalystė, Airija ir Danija, 1981 m. įstojo Graikija, 1986 m. – Ispanija ir Portugalija, o 1995 m. – Austrija, Suomija ir Švedija) naujų narių priėmimas nesulaukdavo išskirtinio akademikų dėmesio. Keletą dešimtmečių, net ir didėjant EB narių skaičiui, moksliniai tyrimai daugiausia telkėsi į Europos integracijos gilinimo (ar stagnacijos) aiškinimus. Tik prasidėjus Vidurio ir Rytų Europos šalių integracijai į ES ir ryškėjant plėtros perspektyvoms, radosi atskira ES plėtros studijų kryptis, aiškinanti Europos susivienijimo proceso priežastis ir prognozuojanti jo padarinius Sąjungai, jos institucijoms ir valstybėms narėms.

Tiesa, Vidurio ir Rytų Europos šalių apsisprendimą stoti į ES daugelis analitikų laikė visiškai nekontroversišku ir paprastai paaiškinamu saugumo stiprinimo, ekonominės gerovės bei grįžimo į liberalių Europos demokratijų bendruomenę motyvais. Tai rodo ir diskusijos dėl Lietuvos narystės ES, vykusios prieš stojant į ES (ir NATO), kuriose vyravo panašūs argumentai: Lietuvos „švelniojo“ saugumo stiprinimas, ekonominė gerovė, dalyvaujant ES bendrojoje rinkoje ir persikirstymo mechanizme, derybinės galios trečiųjų šalių atžvilgiu didinimo, visa tai kartu apibūdinant kaip „grįžimą į Europą“¹.

Pažymėtina, kad kiekvienas argumentas turėjo išlygų, be to, skyrėsi politinių ir akademinų diskusijų akcentai. Pavyzdžiui, kalbėdami apie ekonominę stojančiųjų šalių naudą, dauguma ekonomistų pabrėžė naudą, kurią šalys patiria pašalinus kliūtis tarpusavio ekonominiams mainams (laisvam prekių, paslaugų, kapitalo ir asmenų judėjimui) ir sumažėjus investicinei rizikai, su išlygomis vertindami ES biudžeto išmokų ir bendrą reguliavimo taisyklių naudą². ES reguliavimo normos, nustatančios bendrus produktų ar gamybos procesų standartus, buvo vertinamos kaip gana brangios dėl papildomų investicijų ir galimo kainų padidėjimo. ES biudžeto išmokos taip pat buvo siejamos ne tik su papildomomis investicijomis ar tiesiogine nauda kai kurioms verslo grupėms (ūkininkams, kelininkams ir pan.), bet ir su rinkos iškraipymais, kylančiomis kainomis, papildomu biu-

rokratizmu bei korupcija. Tačiau politinėse diskusijose būtent ES biudžeto išmokų klausimai susilaukdavo daugiau dėmesio ir neretai buvo vertinami kaip vienas pagrindinių ekonominių narystės ES pranašumų. Klausimas, kiek sumokame į ES biudžetą ir iš jo gauname, yra gerokai paprastesnis už klausimą dėl bendrosios rinkos teikiamų pranašumų, nes pirmųjų nauda yra koncentruota, o didesnės konkurencijos nauda išsklidusi visai ekonomikai ir vartotojams, todėl sunkiau apčiuopiama.

Įdomu ir tai, kad Lietuva – panašiai kaip ir kitos Vidurio ir Rytų Europos šalys – pateikė prašymą stoti į ES tuo metu (1995 m.), kai dar nebuvo atlikta jokių išsamesnių narystės ES poveikio vertinimų³. Tiesa, politiniai narystės ES motyvai, kaip paaiškėjo vėliau, neprieštaravo ekonominiams, nors pastarieji ilgą laiką buvo suvokiami labiau intuityviai. ES tiesiog buvo siejama su aukštesniu gerovės lygiu, nesiaiškinant konkrečių priežastingumo ryšių. Tik vykstant Lietuvos deryboms su ES buvo atlikti nuodugnesni ekonominiai narystės ES vertinimai, kurie iš esmės patvirtino kitų šalių analitikų išvadas dėl narystės ES ekonominės naudos⁴. Tiesa, Baltijos šalys, ypač Estija, dar prieš stodamos į ES, taikė palyginti atvirą užsienio prekybos režimą su trečiosiomis šalimis ir, kitaip nei kai kurios Vidurio Europos šalys, turėjo pakelti protekcionizmo lygį, o tai turėjo lemti tam tikrą prekybos iškraipymą ir gerovės praradimą. Tačiau tai, atrodo, nepersvėrė prekybos su ES šalimis liberalizavimo pranašumų, o didžioji ekonominė nauda buvo siejama pirmiausia su dalyvavimu ES bendrojoje rinkoje, reformų kryptingumo įtvirtinimu, lūkesčių stabilizavimu ir mažesne investicine rizika.

Vertinant ES plėtros veiksnius ir analizuojant ES plėtrą kaip priklausomą kintamąjį, daugiausia diskusijų kėlė ES senbuvių motyvacija priimti į organizaciją ekonomiškai skurdesnes, tik neseniai demokratiją atkūrusias ir mažiau nuolatinio bendradarbiavimo su Vakarų pasauliu patirties turinčias, taigi ir menkai pažįstamas, šalis. Ieškant atsakymų į šį klausimą, buvo pasiūlyta keletas aiškinimų, kurie gali

būti pirmiausia išskirti į: a) pabrėžiančius liberalių demokratijų vertybių bendrumą ir tuo grindžiamą sutikimą priimti naujas nares, b) materialinius senbuvių ir pačios ES interesus priimti į ES naujas nares, iš esmės grindžiant ekonominę naudą panašiais argumentais dėl paskatų tarpusavio prekybai, nors ir pripažįstant, kad ES senbuvėms ši nauda santykinai mažesnė nei stojančioms šalims, o politiškai kebliais atvejais (darbo jėgos judėjimas, išmokos iš ES biudžeto) gali prireikti pereinamojo laikotarpio, ir c) mėginančius suderinti bendrų vertybių ir jų naudojimo politinėje retorikoje bei materialinių interesų argumentus⁵. Šie požiūrių skirtumai atspindi įprastas socialiniuose moksluose takoskyras, pavyzdžiui, tarp konstruktyvistų ir racionalistų, taip pat seną Europos integracijos teoretikų ginčą dėl to, ar šios organizacijos sprendimams aiškinti reikia naujų teorinių instrumentų, ar tam tinka ir įprastos tarptautinį bendradarbiavimą ir integraciją aiškinančios teorijos.

Pavydžiui, vienas žinomiausių pastarojo meto Europos integracijos teoretikų A. Moravcsikas, kaip ir neofunkcionalistai, ilgą laiką nepaisęs ES plėtros klausimų ir neanalizavęs jų kaip istorinės svarbos integracinių sprendimų, 2002 m. galiausiai reagavo į tuo metu vykusias diskusijas dėl artėjančios beprecedentės ES plėtros ir galimų su tuo susijusių problemų Sąjungos funkcionavimui⁶. Tačiau jo reakcija apsiribojo liberalaus tarpvyriausybės kūrimo pritaikymu ES plėtrai aiškinti, suprantant jį kaip didėjančios tarpusavio ekonominės priklausomybės tarp ES senbuvių ir Vidurio bei Rytų Europos šalių valdymo priemonę. Plėtros, kurios metu prie ES galiojančių normų prisitaiko stojančios šalys, metodika buvo siejama su asimetrinėmis derybinėmis galiomis, nes stojančios šalys intensyviau prekiauja su ES, tikriau, jos narėmis, ir todėl atitinkamai labiau suinteresuotos ES plėtra ir labiau linkusios daryti nuolaidų stojimo derybų metu. Šią derybinių galių asimetriją dar labiau sustiprina ES išmokos, kurios naujoms narėms yra gerokai didesnės nei jų įmokos į ES biudžetą. Beje, visa tai gerai paaiškina ir Lietuvos politinio elito sprendimą mainais už narystę ES anksčiau uždaryti Ignalinos atominę elektrinę,

taip pat parodo vieną esminių ES plėtros bruožų – sąlygų, kurias stojančios šalys privalo įvykdyti, norėdamos tapti Sąjungos narėmis, nustatymą (angl. *conditionality*).

Apskritai, ES galia nustatyti sąlygas stojančioms šalims tapo vienu iš pagrindinių ES plėtros tyrimų objektų. Šios studijos papildė praeitime dešimtmetyje išpopuliarėjusias europeizacijos studijas, kuriose pirmiausia pradėta aiškintis, kaip ir kokį poveikį ES sprendimai daro valstybių narių politikai, institucijoms ar elgsenos normoms⁷. Nenuostabu, kad netrukus panašių klausimų kilo ir analizuojantiems ES bei Vidurio ir Rytų Europos šalių santykius, kurie pasižymėjo aiškia galios asimetrija bei masiniu ES normų perkėlimu į stojančias šalis, neturint iki narystės formalių galimybių daryti įtaką pačios ES sprendimams. Prisitaikymo prie ES normų pobūdis, t. y. jų privalomumo laipsnis bei normų perkėlimo metodai, taip pat lemia, kaip narystė ES veikia stojančias šalis. Todėl nenuostabu, kad tai buvo svarbu ne vien analitikams, besidomintiems, kaip regioninė tarptautinė organizacija gali veikti suverenių valstybių politiką ir jos institucijas, bet ir turėjo svarbią normatyvinę reikšmę tiek ES institucijoms ir jos senbuvėms, tiek stojančioms šalims.

Pirmosioms ES normų perkėlimo klausimas buvo pirmiausia stojančiųjų šalių patikimumo klausimas – ar tikrai į bendromis vertybėmis ir taisyklėmis grindžiamą bendriją priimamos naujos narės laikysis prisiimamų įsipareigojimų, o iš to kilo nuogastavimai ir dėl tinkamo ES *acquis* įgyvendinimo. Stojančiųjų šalių požiūriu ypač svarbus buvo priimamų taisyklių legitimumas (kiek argumentuotomis ir teisingomis jos buvo laikomos, ir čia vėl galima prisiminti Ignalinos AE uždarymo klausimą) ir kiek jų perkėlimas bei įgyvendinimas kainavo (pavyzdžiui, kai kurios griežtos aplinkosaugos normos ar akcizų padidinimas buvo įgyvendinamas per ilgesnį laiką, numatant pereinamuosius laikotarpius po įstojimo į ES ir taip išskaidant prisitaikymo išlaidas laike). Beje, pažymėtina, kad ES principų ir normų taikymas yra svarbus Sąjungos kaimynystės politikos ele-

mentas, kurio analizei taip pat pritaikytos Vidurio ir Rytų Europos šalių analizei naudos europeizacijos studijų priemonės⁸. Tiesa, ES kaimynystės politikai būdingas šių šalių narystės ES perspektyvos neapibrėžtumas, o tai gali silpninti paskatas įgyvendinti šiose šalyse ES normas, tačiau netrukdo analizuoti ES įtakos šioms šalims rezultatų, naudojant europeizacijos modelius.

Šalia klausimų apie ES normų įgyvendinimo vientisumą, ES institucijų ir jos senbuvų požiūriu ne mažiau svarbus buvo plėtros poveikis pačios ES institucijoms ir jos funkcionavimui. Šiuo atžvilgiu reikia pripažinti, kad plėtra reiškia ne tik ES normų perkėlimą į stojančiąsias šalis, bet ir neišvengiamai lemia tam tikrą ES pritaikymą prie pasikeitusio narių skaičiaus ir interesų įvairovės. Kad galimus plėtros padarinius efektyviam ES institucijų funkcionavimui buvo siekiama minimizuoti, rodo ir Darbotvarkėje 2000 bei Nicos sutartyje numatyti instituciniai ir politikos pakeitimai. Šalia techninio pasirengimo naujų narių priėmimui – numatant jų atstovams vietas ES institucijose, balsus ir kt. – vyko intensyvios diskusijos apie plėtros poveikį ES funkcionavimui ir jose dažnai buvo galima įžvelgti nuogaštavimų dėl silpninančio plėtros poveikio ES veiklos efektyvumui ir galimybėms valstybėms narėms susitarti dėl tolesnės integracijos⁹.

Pirmųjų penkerių narystės ES metų patirtis

Lyginant, kokie lūkesčiai ir prognozės buvo siejami su naryste ES ir kas vyko po plėtros, pirmiausia reikia atkreipti dėmesį į tai, kad tokie palyginimai ne tik atliekami remiantis prielaida, jog „kitos sąlygos nepakito“. Svarbu pabrėžti, kad ES plėtra nebuvo vien momentinis įvykis arba data, nuo kurios Vidurio ir Rytų Europos šalys oficialiai tapo ES narėmis. Net ir politine prasme ES plėtros proceso pradžia gali būti laikomi 1993 m., kai buvo patvirtinti šalims kandidatėms keliami kriterijai („Kopenhagos“ kriterijai). Kitaip sakant, narystė laiko prasme nėra tolygi integracijai, kuri prasidėjo nuo pirmųjų pre-

kybos sutarčių pasirašymo dar praeito dešimtmečio pirmojoje pusėje ir truks tol, kol baigsis visi pereinamieji laikotarpiai, suderėti stojant į ES (pavyzdžiui, dėl darbo jėgos iš įstojusiųjų šalių judėjimo senbuvėse apribojimų ar teisės įsigyti žemės naujosiose narėse). Maža to – Europos integracijos įtakos valstybėms narėms klausimas visada galės būti formuluojamas tik su išlygomis, nes galutinis integracijos etapas yra neprognuojamas ir gali kisti nuo ES iširimo (dezintegracijos) iki ES narių federalinės sistemos sukūrimo (giliausia integracijos forma)¹⁰. Lietuvos ir kitų į ES įstojusių šalių požiūriu pagrindinis skirtumas yra tai, kad pati narystė suteikia visas formalias teises dalyvauti viena ar kita linkme kreipiant tolesnį Europos integracijos procesą.

Tęstinis integracijos pobūdis ypač akivaizdus ekonomikoje. Prekybos tarp ES ir šalių kandidačių liberalizavimas, tapęs vienu iš pirmųjų integracijos etapų, ir kai kurių ES vidaus rinkos normų perkėlimas dar prieš narystę ES ir būsimos narystės signalizavimas investuotojams reiškė, kad stojančiosios šalys patyrė reikšmingą ekonominę integracijos naudą *dar prieš tapdamos ES narėmis*. Iš dalies tai paaiškina spartų Vidurio ir Rytų Europos šalių ekonomikos augimą nuo šio dešimtmečio pradžios, sumažėjusias palūkanų normas ir atpigusias paskolas 2002–2003 m., o visa tai kartu su artėjančia narystės ES data prisidėjo prie bendros optimistinės nuotaikos rinkoje. Pavyzdžiui, Lietuvos BVP vienam gyventojui (pagal perkamosios galios paritetą) padidėjo nuo maždaug 35 proc. ES vidurkio 1995 m., kai buvo liberalizuota prekyba ir pasirašyta asociacijos su ES sutartis, iki daugiau nei 60 proc. ES vidurkio 2007 m.¹¹. Pačioje ES buvo tikimasi, kad lėčiau nei JAV ar Kinijos augusių euro zonos šalių ekonomiką ir lėtą Lisabonos strategijos įgyvendinimą sustiprintų ir pagyventų dinamiškų Vidurio ir Rytų Europos šalių narystė ES, nors daugelis šalių kandidačių statistinių ekonominio išsivystymo rodiklių ir atsiliko nuo ES vidurkio¹².

Po įstojimo į ES atlikti vertinimai iš esmės patvirtina prognozuotus ekonominius plėtros padarinius ir tendencijas. Turbūt išsamiausia

iš tokio pobūdžio tyrimų yra Europos Komisijos inicijuota studija, pristatyta artėjant 2004 m. ES plėtros penkerių metų sukakčiai¹³. Joje tvirtinama, kad ES plėtra prisidėjo prie naujųjų ES narių ekonomikos bei pajamų lygio kilimo, suteikė ES senbuvėms priėjimą prie besiplečiančių rinkų ir galiausiai dėl integruotos didesnės bendrosios rinkos sustiprino visą ES ekonomiką. Kitaip sakant, ES plėtra buvo naudinga visai Europai. Pagrindiniais ekonominio augimo „varikliais“ naujosios ES narėse įvardijami atvirumas prekybai ir tiesioginėms užsienio investicijoms bei institucijų sutvirtinimas (dar vadinamas teisės normų taikymo efektyvumu ar institucijų kokybe), kurie lėmė produktyvumo didėjimą ir pajamų lygio kilimą. Kiekybine išraiška ši nauda 2000–2008 m. kiekvienais metais vidutiniškai pridėjo papildomą 1¼ proc. naujųjų narių BVP ūgtelėjimą¹⁴. Beje, šie vertinimai artimi išankstinėms (*ex-ante*) Komisijos prognozėms, paskelbtoms 2001 m., ir patenka tarp pagrindinio ir optimistinio scenarijų. Šie vertinimai taip pat artimi kitų analitikų prieš ES plėtrą skelbtoms prognozėms. Kadangi, kaip ir prognozavo daugelis ekonomistų, naujosios ES narės augo sparčiau už senbuves, šiame dešimtmetyje vyko akivaizdus konvergencijos (suartėjimo) procesas. Naujųjų ES narių BVP vienam gyventojui, kuris likus penkeriems metams iki ES plėtros sudarė tik 40 proc. ES-15 vidurkio, 2008 m. siekė jau 52 proc. ES-15 vidurkio (šis skaičius būtų dar didesnis, jei būtų lyginama su ES-27 vidurkiu)¹⁵.

Žinoma, šie bendri vertinimai slepia gana didelius skirtumus tarp atskirų šalių. Lietuva, kaip ir kitos Baltijos šalys, buvo viena iš sparčiausiai iki 2008 m. augusių ES šalių (vidutinis metinis augimas nuo šio dešimtmečio pradžios siekė apie 8 proc. ir ne tik kelis kartus viršijo atitinkamą ES senbuvių rodiklį, bet ir vidutinius naujųjų ES narių augimo tempus, kurie sudarė maždaug 5 proc. kasmet nuo ES plėtros 2004 m. iki 2008 m.). Kaip minėta anksčiau, Lietuvos pajamų lygis per šį dešimtmetį taip pat pastebimai priartėjo prie ES vidurkio (nors prasidėjus 2008 m. finansų krizei bei ekonomikos nuosmukiui

Baltijos šalys patyrė didžiausią nuosmukį ES ir gali būti, kad šis ekonominio suartėjimo procesas ne tik bus kuriam laikui pristabdytas, bet ir prasidės atotrūkio didėjimas, turintis neigiamų socialinių ir politinių padarinių). Pažymėtina, kad Lietuvoje taip pat buvo atlikti išankstiniai (*ex-ante*) ir paskesnieji (*ex-post*) narystės ES poveikio vertinimai, kurie pateikė kiekybinius poveikio vertinimus¹⁶. Tiek išankstiniai, tiek vėliau atlikti modeliavimai parodė, kad Lietuvos narystė ES turėtų suteikti šalies ekonomikai papildomą postūmį, kuris išankstiniais vertinimais turėjo per metus sudaryti vidutiniškai 1,3 procentinio punkto, o vėlesniais vertinimais 2004–2006 m. siekė net 2,7 procentinio punkto¹⁷.

Lietuvos patirtis ne tik patvirtina teigiamas narystės ES prognozes, bet ir yra išskirtinė sparčiais ekonomikos augimo iki 2008 m. tempais. Kita vertus, galima teigti, kad Lietuva taip pat išsiskiria iš daugelio naujųjų ES narių santykinai mažais tiesioginių investicijų srautais ir santykinai didele darbo jėgos emigracija į ES senbuves¹⁸. Ekonomikos literatūroje vyrauja požiūris, kad integruojantis skirtingo ekonomikos lygio šalims, kapitalas iš turtingesnės paprastai juda į skurdėnę, o darbo jėga migruoja priešinga kryptimi. Tai ir vyko Europoje nuo ES plėtros pradžios, tačiau Lietuva pastaraisiais metais nuolat buvo tarp mažiausiai tiesioginių užsienio investicijų pritraukiančių ES narių ir tarp šalių, kurių didžiausia emigruojančių gyventojų dalis. Beje, pažymėtina, kad tiesioginių užsienio investicijų srautai į Lietuvą buvo mažesni, o darbo jėgos migracijos iš Lietuvos srautai pastaruosius penkerius metus buvo didesni ne tik lyginant su išankstinėmis analitikų prognozėmis, bet ir lyginant Lietuvos rodiklius su daugelio kitų naujųjų ES narių. Jei šios tendencijos nepasikeis, ypač jei emigracija pavirs ilgalaikiu reiškiniu ir išvykusieji nebegrįš į Lietuvą, tai gali turėti ilgalaikių neigiamų padarinių šalies raidai.

Kartu šie ekonominių ES valstybių narių rodiklių skirtumai rodo, kad ir *įstojus į ES kiekvienos šalies vidaus politika ir toliau lieka svarbus ekonomikos raidą lemiantis veiksnys*. Kitaip sakant, ir valstybei

tapus ES nare bei laikantis ES normų, išlieka daug erdvės nacionaliniams sprendimams, kurie gali reikšmingai keisti šalies ekonominius ir socialinius rodiklius bei gyvenimo kokybę ir kurie yra būtini, norint kuo labiau išnaudoti ES narystės teikiamas galimybes. Tai galioja net ir tokioms mažoms bei atviroms ekonomikoms kaip Lietuva ir daugelis kitų naujųjų ES narių, kurioms didelę įtaką turi užsienio ekonominiai ryšiai (paklausa eksporto rinkose, kapitalo pasiūla ir t. t.), o tarp išorės ekonominių ryšių būtent ryšiai su kitomis ES narėmis dėl įvykusios integracijos yra tapę svarbiausi (užsienio prekyba su ES sudaro maždaug du trečdalius Lietuvos užsienio prekybos, o investicijos iš ES, ypač Skandinavijos šalių, vyrauja tarp visų užsienio investicijų Lietuvoje). Beje, prasidėjus ekonomikos nuosmukiui Europoje, nors buvo ne vienas ES vadovų susitikimas, skirtas finansų krizės klausimams, kiekviena ES valstybė narė įgyvendino skirtingas mokesčių ir biudžeto politikos priemones, kuriomis siekiama atkurti sąlygas ekonomikai augti. Kita vertus, nors imamasi įvairių nacionalinių verslo skatinimo priemonių, kurių sutikimas su ES konkurencijos politika ir bendrosios rinkos principais gali kelti abejonių, ES kol kas atlaiko nuosmukio spaudimą valstybių narių politikams imtis protekcionistinių priemonių.

Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad būtent su tiesioginėmis užsienio investicijomis buvo siejamas prognozuotas naujųjų ES narių verslo produktyvumo didėjimas, technologinė pažanga ir spartesnis ekonomikos augimas. Santykinai nedidelis produktyvumo augimas Lietuvoje atitinka santykinai menkus tiesioginių užsienio investicijų srautus ir rodo, kad augimas daugiausia buvo susijęs su vidaus paklausa. Tai, kad prekyba vienos šakos gaminiais (angl. *intra-industry trade*) Lietuvos užsienio prekyboje taip pat santykinai menka, palyginti su kitomis regiono šalimis, irgi rodo tradicinių ūkio šakų vyravimą¹⁹. Galima spėti, kad menkos investicijos ir gana lėtos ekonomikos struktūrinės permainos prisidėjo prie to, kad Lietuvos ekonomikos smukimas pastaruoju metu tapo vienas didžiausių ES, o ekonomikos

atsigavimas gali būti sunkesnis nei daugelyje kitų ES šalių. Be to, įdomu ir tai, kad, įstojus į ES, Lietuvos prekyba su Rusija plėtojosi dar sparčiau nei su ES valstybėmis narėmis ir pastaruoju metu Rusija tapo svarbiausia ne tik importo, bet ir eksporto partnerė. Įprasta, kad valstybės intensyviausiai prekiauja su geografinėmis kaimynėmis, – tai teigia ir gravitacijos teorija, siejanti prekybos intensyvumą su nuotoliu tarp valstybių ir rinkos dydžiu. Tačiau įvertinant Rusijos taikomus muitus ir politinę riziką, Lietuvos prekybos srautai su Rusija, net ir jos spartaus augimo metu, stebėtinai dideli. Veikiausiai tai taip pat patvirtina prielaidą, kad šalies ūkio struktūros kaita gana lėta ir svarbūs tradiciniai produktai, kurie išlieka paklausūs Rusijos rinkoje.

Apibendrinant Lietuvos ekonomikos tendencijas, sietinas su naryste ES, galima teigti, kad *Lietuvos vidaus politika nebuvo tikslingai nukreipta į integracijos impulsų sustiprinimą nacionalinėmis ekonominės politikos priemonėmis*, kuriomis būtų didinamas šalies verslo konkurencingumas ir lankstumas, patrauklumas užsienio investicijoms, technologinė pažanga ir sąlygos verslui plėtoti naujus santykinius pranašumus, reaguojant į Europos ir pasaulio konkurencinę aplinką²⁰. Nors šalies ekonomika sparčiai augo (o galbūt kaip tik todėl), viešosios politikos priemonėmis nebuvo nuosekliai tvirtinami pagrindai ilgalaikiam augimui, pavyzdžiui, stiprinant mokslo ir verslo ryšį, tikslingai investuojant ES lėšas aukštojo mokslo ar sveikatos apsaugai reformuoti. Tai rodė ir nuo įstojimo į ES sustingę ar kai kuriais atvejais netgi smukę įvairūs Lietuvos vertinimai tarptautiniuose verslo aplinkos, konkurencingumo ir kituose palyginimuose²¹. Nors įgyvendinus vieną iš strateginių tikslų – įstoti į ES, – pagrindinis viešosios politikos dėmesys vėl nukrypo į vidaus politikos aktualijas, tai iki pastarojo meto taip ir nevirto tikslingomis šalies konkurencingumo įtvirtinimo ir ilgalaikio augimo priemonėmis. Taip pat nebuvo pasiruošta ir galimam ekonomikos nuosmukiui, nes, nepaisant nuolatinių Europos Komisijos ir kai kurių analitikų siūlymų subalansuoti šalies biudžetą ir kaupti perteklių, visą spartaus ekonomikos augimo

laikotarpį Lietuvos viešosios išlaidos augo daug sparčiau nei ekonomika ir nuolat viršijo biudžeto įplaukas. Turbūt galima teigti, kad *nuo įstojimo į ES nepaisant nebaigtų vidaus reformų darbotvarkės Lietuvos vidaus politikoje nebeliko mobilizuojančių politinių projektų ir ekonomikos augimą lydėjo viešosios politikos stagnacija*. Gali būti, kad tam įtakos turėjo ir koalicinės politikos bei mažumos vyriausybės ypatumai, sunkinantys pertvarkas įgyvendinančių sprendimų priėmimą.

Kita vertus, tai nereiškia, kad, pasibaigus spartaus ekonomikos augimo laikotarpiui, gali sustiprėti politinė naujų pertvarkų mobilizacija. *Nors populiariu manyti, jog būtent ekonominės krizės gali sudaryti prielaidas reformoms, tam, kad krizės sukeltas spaudimas virstų konkrečiomis pertvarkomis viešajame sektoriuje, būtinas palankus politinių aplinkybių rinkinys* (politiniai lyderiai, turintys parengtas reformų programas, išorinis palaikymas (ES lėšos ar sektinių kitų šalių pavyzdžiai) ar ekspertų bendruomenės parama)²². Tai rodo ir skirtinga aukštojo mokslo, sveikatos apsaugos ir viešojo administravimo pertvarkos pažanga 2009 m., nors A. Kubiliaus vyriausybė visų šių sričių pertvarką įvardijo kaip prioritetinę.

Vertinant politinius ir institucinius narystės ES aspektus, pirmiausia reikėtų pasakyti, kad nepasitvirtino nei nuogaštavimai, jog, padidėjus ES narių skaičiui, gali pradėti strigti Sąjungos institucijų funkcionavimas, nei nuogaštavimai dėl ES teisės normų įgyvendinimo kokybės naujosiose ES narėse. Nors analitikai dėl ES funkcionavimo po paskutiniosios plėtros nesutaria, kol kas galima teigti, jog daugiau vertinimų rodo, kad *naujosios ES narės gana sklandžiai įsitraukė į ES institucijų darbą ir sprendimų priėmimo procesą*²³. Tiesa, Čekijos pirmininkavimas ES pirmąjį 2009 m. pusmetį gali būti vertinamas prieštaringai, nors tai labiau sietina su atskirų jos vadovų asmenybėmis ir jų požiūriu į ES, šalies vidaus politikos permainomis tuo metu ir su prieš ją pirmininkavusios Prancūzijos (vadovo) aktyvumu, nei su Čekijos, kaip naujos ES narės, statusu ir ES reikalų tvarkymu.

Taip pat reikia pabrėžti, kad ES plėtros poveikio Sąjungos institucijų funkcionavimui ir sprendimų priėmimui vertinimai skiriasi pagal tai, kokiais matais vertinama institucijų veikla (sprendimų skaičius, kokybė, svarba ir kt.) ir kaip atliekami tyrimai (sprendimų skaičių lyginimai, ekspertų interviu ir kt.). Tai vertinant, kyla ir seniai žinomų dilemų – pavyzdžiui, ar kuo didesnis priimtų teisės normų skaičius gali būti interpretuojamas kaip institucinio efektyvumo rodiklis, ar tolesnis integracijos stiprinimas visada yra ženklas, kad Sąjungos plėtra nesumažino jos gebėjimo veikti. Kitaip sakant, ar teisėkūros aktyvumas visada virsta politinėms institucijoms visuomenės keliamus siekius atitinkančiais rezultatais. Tačiau nepaisant visų metodologinių sunkumų, net ir kritikuojantys tezė, kad ES plėtra nesumažino Sąjungos institucijų efektyvumo, konstatuoja, jog, lyginant ES teisėkūros procesą prieš ir po 2004 m. plėtros, sunku aptikti reikšmingų kiekybinių skirtumų, t. y. teisės aktų skaičius tebėra panašus²⁴. Nors teigiama, kad atidesnis žvilgsnis į tai, ką ir kaip sprendžia ES institucijos, atskleidžia, jog po ES plėtros priimami teisės aktai yra gerokai ilgesni ir dažniau skirti nereikšmingiems klausimams, o sprendimų priėmimo procesas tampa labiau biurokratizuotas, vis dėlto pripažįstama, kad „Sąjunga yra lanksti sistema, turinti ypatingą gebėjimą prisitaikyti prie naujos aplinkos – didesnio valstybių narių skaičiaus ir politinės įvairovės“²⁵. Šią išvadą patvirtina ir kiti autoriai, pavyzdžiui, analizuojantys Europos Komisijos darbą prieš ir po 2004 m. plėtros. Pagrindinė analizės išvada – stabilus Europos Komisijos veiklos tęstinumas, pagraisėjęs jos narių, ir nepasitvirtinusios prognozės, kad padidėjęs ES narių skaičius susilpnins Komisiją²⁶.

Teiginius, kad naujųjų narių priėmimas reikšmingai nesusilpnino ES institucijų veiklos efektyvumo, papildo darbai, patvirtinantys prieš plėtrą keltą hipotezę, jog naujosios narės Taryboje ar kitose institucijose veikiausiai nesudarys nuolatinės naujųjų (Vidurio ir Rytų Europos) šalių koalicijos, kuri būtų vieninga svarstant kiek-

vieną klausimą. Kai kuriuose valstybių narių balsavimą Taryboje po ES plėtros iki 2008 m. analizavusiuose darbuose daroma išvada, kad „naujosios ES narės beveik niekada nebalsuoja kartu“²⁷. Taip pat pažymėtina, kad darbe naudojama duomenų bazė rodo, jog Lietuva dažniausiai sudarė koaliciją su Lenkija, Latvija, Čekija ir Slovakija (vertinant balsavimą „prieš“). Beje, rečiausiai prie kitų naujųjų ES narių balsavimo „prieš“ dėjosi Slovėnija ir Vengrija. Tezę apie nesusiformavusią naujųjų ES narių koaliciją taip pat patvirtina išsamios derybų tam tikrais klausimais, pavyzdžiui, dėl 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, studijos²⁸. Tai suteikia pagrindą apskritai abejoti „naujųjų ES narių“, kaip vientisos šalių, turinčių panašius interesus grupės sąvoka, nes rodo, kad atskirų šalių preferencijos susijusios su svarstomais klausimais, o ne priklausymu pastarajai plėtros bangai.

Kita vertus, analitikai taip pat teigia, kad naujosioms narėms būdinga retai prieštarauti teikiamiems siūlymams balsuojant „prieš“ (aktyviausiai tai daro Lenkija)²⁹. Žinoma, balsavimas „prieš“ nebūtinai rodo nacionalinių preferencijų stiprumą, kaip ir pasyvumas balsuojant nebūtinai reiškia savo interesų nesuvokimą ar besąlyginę euroentuziazmą. Tačiau tai suteikia pagrindo kelti hipotezes dėl naujųjų ES narių Europos politikos prioritetų aiškumo bei aktyvumo buriant koalicijas šaliai svarbiais klausimais. Tolesni valstybių narių balsavimo ir ES institucijų veiklos tyrimai, turėsiantys ilgesnio laiko duomenis, yra viena iš perspektyvių tyrimų kryptių, galinčių padėti nuodugniau įvertinti šalių prioritetus ir jų įgyvendinimą Europos politikos priemonėmis. Tokio pobūdžio tyrimai taip pat turėtų suteikti daugiau medžiagos kritiškai vertinti kai kurių ES ir jos valstybių narių vadovų pamėgtą tezę, kad tolesnė ES plėtra sunkiai įmanoma be Lisabonos sutarties ratifikavimo ar netgi naujų institucinių reformų.

Galiausiai, reikia paanalizuoti ES teisės normų perkėlimo į valstybes nares lyginamuosius tyrimus, kurie bent iš dalies turėtų atsakyti į anksčiau keltą institucijų naujosiose ES narėse kokybės ir bendrų normų laikymosi klausimą. Pirmųjų keletą metų po ES plėtros ver-

tinimai rodo, kad nuogastavimai dėl „rytiečių problemos“ ne tik nepasitvirtino, bet ir, kaip teigia kai kurie analitikai, naujosios ES narės stabiliai pirmauja ES teisės normų perkėlimo srityje prieš Sąjungos senbuves³⁰. Šie rezultatai ypač stebina – atrodytų, pasiekus strateginį tikslą įstoti į ES sumažėja politinių paskatų laikytis jos normų, o ir politikos įgyvendinimo kokybė apskritai gali kelti rimtų abejonių³¹. Beje, pastaraisiais metais atsinaujinę bandymai kelti Ignalinos AE uždarymo klausimą Lietuvoje taip pat gali būti vertinami būtent kaip mėginimas peržiūrėti anksčiau sutartas narystės ES sąlygas, abejojant, ar sankcijų už tai žala viršytų antrojo Ignalinos AE reaktoriaus veiklos pratęsimo naudą. Tačiau tokie vieši politikų pareiškimai ir iniciatyva surengti patariamąjį referendumą pirmiausia buvo skirti vidaus auditorijai ir aiškintini 2008 m. Seimo rinkimais bei noru mobilizuoti rinkėjus, todėl tikėtina, kad vis dėlto Lietuva laikysis stojimo į ES sutartyje numatytų sąlygų.

Taigi, ne be pagrindo stebėtina, kad gero ES teisės normų perkėlimo į naujas ES nares klausimas susilaukė analitikų dėmesio. Žinoma, galima abejoti pačia ES teisės normų perkėlimo į valstybes nares metodika, nes ji vis dėlto neparodo pačios konkrečių normų įgyvendinimo kokybės jų siektinų rezultatų pasiekimo prasme. Tačiau naujų ES narių santykinai gerų perkėlimo rodiklių, palyginti su ES senbuvėmis, klausimas išlieka. Pastaruoju metu tam skirtuose darbuose išryškėja du aiškinimai – vienas jų santykinai gerą ES normų perėmimą sieja su dar nuo stojimo į ES išlikusiu stipriu noru „būti gerais europiečiais“, kitas – stojimo į ES metu sukurtais efektyviomis teisės normų perkėlimo institucinėmis struktūromis³². Žinoma, tai reiškia, kad bėgant laikui naujosios ES narės šiuo atžvilgiu gali vis mažiau skirtis nuo senbuvų ir tada reikės ieškoti naujų valstybių kategorizavimo pagal ES normų perėmimą kriterijų³³.

Įdomu, kad Lietuva keletą metų po įstojimo į ES apskritai pirmavo tarp visų ES valstybių narių pagal Europos Komisijos sudaromas vidaus rinkos teisės normų perkėlimo suvestines, ir nors pastaruoju

metu jos pozicija pasikeitė, ji išlieka tarp pirmaujančiųjų. Lietuvos atvejis taip pat buvo aiškinamas stojimo į ES derybų metu sukurtų institucijų efektyvumu ir perkėlimo koordinavimo struktūra³⁴. Tačiau tam, kad ši (ar „gerojo europiečio“) tezė būtų patvirtina, reikia ilgesnio laiko ir papildomų vertinimų. Tiesa, juos gali pasunkinti 2008–2009 m. pradėta Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos reforma, kuri gali apimti ne tik Europos politikos koordinavimą, bet ir teisės derinimo institucinę struktūrą. Kita vertus, jei po šių institucinių pertvarkų gerokai pablogės ES teisės normų perkėlimo į Lietuvą rodikliai, tai gali tik patvirtinti minėtą hipotezę.

Europos politika Lietuvoje po ES plėtros

Bendrų ekonominių, politinių ir institucinių ES plėtros padarinių įvertinimas būtų neišsamus be konkrečių valstybių narių Europos politikos prioritetų įvertinimo. ES ir narystė joje suteikia bendrą ekonominę ar politinę erdvę, turinčią tam tikras taisykles ir struktūras, kurioje savo ar savo šalies interesus realizuoja valstybių narių piliečiai, verslas, politikai ar diplomatai. Kaip minėta, narystės ES poveikis šalies ekonomikai ir jos politinių prioritetų realizavimui priklauso ir nuo tos šalies vidaus politikos, nacionalinių prioritetų formulavimo bei įgyvendinimo visame ES politiniame (teisėkūros) procese. Pirmieji narystės ES metai suteikia progą įvertinti ir Lietuvos Europos politikos prioritetus bei jų realizavimą, išnaudojant ES teikiamas galimybes.

Pirmiausia reikia pažymėti, kad nors po įstojimo į ES buvo parengtas ne vienas strateginis dokumentas, kuriuo buvo siekiama apibrėžti Lietuvos Europos politikos prioritetus, jie ne tik įvardijo gana daug prioritetų, bet ir paprastai susilaukdavo menko politikų dėmesio, o Europos politika apskritai, išskyrus keletą klausimų (euro (ne)įvedimas, narystė Šengeno erdvėje ar Ignalinos AE uždarymas),

taip ir netapo išsamių viešų diskusijų objektu³⁵. Galima teigti, kad Lietuvos Europos politikos darbotvarkę lėmė dar nuo stojimo į ES likę nebaigti darbai, kuriems buvo numatytas pereinamasis laikotarpis arba kurių įgyvendinimas priklauso nuo tam tikrų ES nustatytų sąlygų laikymosi, taip pat vidurinio ir aukštesnio valstybės tarnybos sluoksnio, dažniausiai diplomatinės tarnybos, formuluojami prioritetai, kai šitaip apibrėžtus šalies interesus mėginama įgyvendinti Europos politikos priemonėmis. Prie pirmųjų galima priskirti narystę Ekonominėje ir pinigų sąjungoje (euro zonoje) ir narystę Šengeno erdvėje. Prie antrosios kategorijos priskirtina Rytų kaimynystės politika ir energetikos integravimo politika.

Žinoma, minėti klausimai nebuvo vieninteliai, bent laikinai mobilizavę Lietuvos politinius ir administracinius ištekliai. ES institucijų darbotvarkėje iškildavo ir kitų klausimų, reikalavusių, kad Lietuva formuotų savo nacionalinę poziciją ir jai atstovautų ES institucijose. Iš tokių klausimų, kurie priklausydavo ne nuo aktyvios nacionalinės politikos, bet nuo ES darbotvarkės, paminėtinos derybos dėl 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, diskusijos dėl ES biudžeto reformos, derybos dėl paslaugų direktyvos, Lisabonos strategijos įgyvendinimas ir t. t. Visiems jiems būdingas bruožas – *status quo* pozicija, kai nacionaliniai interesai apibrėžiami iš esmės pritariant esamai situacijai (geriausias pavyzdys – ES biudžeto reforma) arba įsivardijant tiek detalių tikslų ir uždavinių, kad jų skaičius leidžia priklausomai nuo situacijos pasirinkti tinkamą poziciją (pavyzdžiui, formuojant Lisabonos strategijos įgyvendinimo priemones).

Derybas dėl paslaugų direktyvos turbūt būtų galima laikyti išimtimi, nes jose Lietuvos pozicija buvo gana aiškiai apibrėžta ir rėmėsi siekiu kuo plačiau taikyti bendrosios rinkos principus. Tačiau kai buvo priimtas gerokai pakoreguotas Paslaugų direktyvos variantas, ji, atrodo, buvo visiškai užmiršta ir gali būti, kad jos įgyvendinimas Lietuvoje gali vėluoti. Tiesa, diskutuojant apie ES išorės prekybos politiką kai kuriais atvejais Lietuvos balsas ES institucijose buvo

gana garsiai girdimas. Tačiau absoliuti tokių atvejų dauguma buvo susijusi su vietinių verslo grupių siekiu apsisaugoti nuo išorės konkurencijos, todėl ekonominis tokios pozicijos pagrindimas, vartotojų interesų požiūriu, kelia rimtų abejonių. Beje, dažniausiai tokiais atvejais Lietuva sudarydavo koaliciją su Pietų Europos šalimis.

Pagrindinis šio straipsnio klausimas yra, kiek sėkmingai per šiuos penkerius narystės ES metus Lietuva įgyvendino tuos Europos politikos prioritetus, kurie gali būti priskirti prie „užsilikusių nuo įstojimo į ES“, nes tuo metu jiems įgyvendinti nebuvo tinkamų sąlygų (narystė euro zonoje ir Šengeno erdvėje), arba tuos prioritetus, kurie sudarė naujos aktyvios Europos politikos branduolį (Rytų kaimynystės politika ir energetikos integravimo politika). Tiesa, keliant tokį klausimą, pirma svarbi užduotis yra apibrėžti sėkmingą įgyvendinimą ir ypač jį lemiančius veiksnius. Nors Lietuvoje jau kurį laiką vyksta diskusijos dėl Lietuvos dalyvavimo Rytų kaimynystės politikoje ir Lietuvos santykių su Rusija, dažniausiai metodologiniai klausimai lieka nuošalyje. Nors čia nepretenduojama pasiūlyti šalies nacionalinių interesų įgyvendinimo Europos ar užsienio politikos apskritai priemonėmis metodikos, verta atkreipti dėmesį į įdomesnius akademinėje literatūroje pasiūlytus vertinimo kriterijus. Vienas tokių yra Helen Wallace pristatytas valstybių narių galios (įtakos) ES politinėje sistemoje šaltinių sąrašas, kuris apima politinį svorį, politinę praktiką, ekonominį svorį, socialinę ir ekonominę praktiką, įtikinamas idėjas, pagrįstus reikalavimus, patikimumą ir nuoseklumą³⁶.

Kaip rodo šis sąrašas, nors valstybės politinis ir ekonominis svoris yra svarbūs, – o paprastai ES analizuojančioje literatūroje kaip tik didžiausioms valstybėms skiriama daugiausia dėmesio, – tai ne vieninteliai veiksniai, suteikiantys galimybę daryti įtaką ES politikai ir priimamiems sprendimams. Net ir mažos valstybės narės, kaip antai Lietuva, gali daryti įtaką, jei jų pateikiami argumentai ir reikalavimai yra pagrįsti ir įtikinami, jei jų politika gali būti laikoma pasiteisinusia ir gali būti pateikiama kaip gerosios praktikos pavyzdys, jei ji yra

patikima ir nuosekli, t. y. retorika nesiskiria nuo praktikos, o įvairių politikos sričių priemonės suderinamos ir sėkmingai koordinuojamos tarpusavyje.

Remiantis minėtais kriterijais, galima vertinti ir Lietuvos politiką pirmaisiais narystės ES metais. Analizuojant Lietuvos stojimo į euro zoną istoriją – turbūt svarbiausią nesėkmingos Europos politikos epizodą – pirmiausia reikia atsakyti į klausimą, ar tik išorinės aplinkybės lėmė, kad Lietuvai nepavyko įgyvendinti vieno svarbiausių po įstojimo į ES tikslų – 2007 m. įstoti į Ekonominę ir pinigų sąjungą. Gana populiariu kritikuoti konvergencijos kriterijus, kurių privalo laikytis narystės eurozonoje siekiančios šalys, ir tai, kaip juos taiko Europos Komisija ir Europos centrinis bankas³⁷. Ši kritika ypač paplito po Lietuvos pasirengimo įsivesti eurą neigiamo įvertinimo 2006 m. Tačiau reikia pripažinti, kad, nepaisant griežto konvergencijos kriterijų taikymo, tokios šalys kaip Slovėnija ir Slovakija vis dėlto sugebėjo įsivesti eurą, o Lietuvoje infliacija iš tiesų ne vienerius metus viršijo konvergencijos kriterijų. Lygiai taip pat sunku pagrįsti teiginį, kad naujosios ES narės apskritai dėl objektyvių aplinkybių – žemesnio ekonominio išsivystymo lygio ir kt. – kol kas negali įsivesti euro. Todėl net ir abejojant kai kurių kriterijų pagrįstumu ir jų taikymu, Lietuvos istorija negali būti tinkamai įvertinta neatsižvelgiant į keletą svarbių vidaus politikos veiksnių.

Pirmiausia, reikia atkreipti dėmesį į Lietuvos ekonominės politikos nenuoseklumą – tuo metu šalies vykdyta ekspansinė biudžeto politika prieštaravo šalies pinigų politikai ir jos siekiui atitikti konvergencijos kriterijus. Kitaip sakant, nepaisant Europos Komisijos raginimų subalansuoti šalies biudžetą ir vykdyti protingą biudžeto politiką nuo pat to meto, kai Lietuva įsijungė į Valiutų keitimo mechanizmą II (angl. – *ERM II*) netrukus po įstojimo į ES 2004 m. gegužę, biudžeto išlaidos sparčiai didėjo ir prisidėjo prie infliacijos lygio kilimo šalyje. Kainų lygis taip pat pakilo dėl keleto sprendimų paaugštinti reguliuojamas kainas (transporto, energetikos) ir padidinti kai kuriuos netiesioginius mokesčius³⁸.

Tad nors artėjant Lietuvos pasirengimo įsijungti į euro zoną vertinimui kai kurių žaliavų kainos pasaulyje augo ir tai prisidėjo prie infliacijos Lietuvoje, tikėtina, kad jei Lietuvoje būtų vykdyta suderinta ir nuosekli politika, orientuota į konvergencijos kriterijų vykdymą, Lietuva nebūtų viršijusi infliacijos kriterijaus. Be to, jei Lietuva būtų vykdžiusi nuoseklią ir protingą biudžeto politiką, kokią jau porą metų buvo rekomendavusi Europos Komisija, Lietuvos argumentai būtų skambėję įtikinamiau. Galiausiai, pačių Lietuvos politikų pareiškimai dėl stojimo į euro zoną buvo gana prieštaringi, o tai dar labiau susilpnino tik paskutiniaisiais mėnesiais prieš Lietuvos įvertinimą pradėtus telkti Lietuvos argumentus. *Nesėkmingas Lietuvos bandymas 2007 m. tapti euro zonos nare yra aiškintinas pirmiausia nenuoseklia ir nesuderinta vidaus ekonomine politika ir skubotai parengtais argumentais, kurie, net ir turint nemenką užsienio analitikų palaikymą ir simpatiją dėl labai nedidelio infliacijos kriterijaus viršijimo, nesugebėjo įtikinti ES institucijų ir daugelio kitų valstybių narių.*

Galvojant apie kitą bandymą įsijungti į euro zoną, – o ekonominis nuosmukis parodė, kad Lietuva daug prarado to nepadariusi anksčiau, pirmiausia reikia padaryti išvadas iš ankstesnės nesėkmės. Tačiau ateityje tai gali būti dar sunkiau, nes artimiausiais metais jau nebe infliacija, o fiskaliniai rodikliai (biudžeto deficitas ir galbūt net valstybės skola) ir palūkanų normų dydis gali būti kliūtys įstoti į euro zoną. Siekis apriboti biudžeto deficitą ties 3 proc. riba bus sunkiai įvykdomas, ypač, kol tęsis ekonomikos nuosmukis, o norint šį siekį vykdyti, net ir atsigavus ekonomikai, reikės priimti politiškai labai sudėtingus sprendimus. Esamos pinigų politikos ir fiksuoto kurso išsaugojimas bei išėjimo iš ekonomikos nuosmukio strategijos pagrindimas siekiu kuo greičiau įsivesti eurą sudaro tinkamą ekonominės politikos pagrindą, tačiau tai tik pirmas žingsnis link suderintos ir nuoseklios politikos, galinčios padėti po kelerių metų tenkinti konvergencijos kriterijus.

Lietuvos stojimas į Šengeno erdvę, kitaip nei mėginimas 2007 m. įsijungti į euro zoną, tapo vienu iš sėkmingiausių Europos politikos

pastaraisiais metais pavyzdžių. Žinoma, galima rasti nemažai skirtumų tarp šių dviejų sričių – ekonominiai rodikliai, ypač infliacija, yra daug sunkiau veikiami politiniais sprendimais nei informacinių sistemų diegimas ar kiti reikalavimai, kuriuos reikėjo įvykdyti, norint išplėsti Šengeno erdvę į naujas ES nares. Be to, Šengeno erdvės plėtrai pagal 2006 m. patvirtintą grafiką potencialių sunkumų kilo ne tiek dėl Lietuvos ir kitų stojančiųjų šalių nepasirengimo, kiek dėl ES institucijų ir kai kurių senbuvių neatliktų darbų. Galiausiai, tikėtina, kad po nesėkmingo mėginimo įstoti į euro zoną Lietuvos politinis elitas siekė išvengti dar vienos nesėkmės, ir todėl buvo sparčiau mobilizuoti ištekliai, siekiant rasti techninius sprendimus ir įtikinti kitas partneres Europos Sąjungoje.

Šiuo atveju Lietuva kartu su Slovėnija ėmėsi iniciatyvos, palaikydamos Portugalijos pasiūlytą sprendimą (SISone4All projektą), kuriuo buvo siekiama išvengti naujos informacinės sistemos (SIS II) įgyvendinimo atidėjimo. Lietuva sugebėjo ir laiku atlikti parengiamuosius techninius darbus, kurie buvo būtini, norint prisijungti prie Šengeno informacinės sistemos, ir įtikinti kitas valstybes nares palaikyti Portugalijos pateiktą sprendimą. Tai leido Lietuvai ir dar aštuonioms naujosios ES narės 2007 m. gruodį įsijungti į Šengeno erdvę, t. y. erdvę be kontrolės prie valstybių vidinių sienų. Tiesa, pasirengimas Lietuvoje nebuvo visiškai sklandus, o kai kurie ES lėšų naudojimo šiam tikslui ir pasienio apsaugos tarnybos išteklių perskirstymo sprendimai gali būti diskutuoti, tačiau Komisijos ekspertų nurodyti trūkumai kontrolės postuose buvo taisomi, ir tai buvo atitinkamai įvertinta. Narystė Šengeno erdvėje turi ir didelę simbolinę svarbą, nes Lietuvos ir kitų naujųjų ES narių piliečiai gali labai akivaizdžiai matyti susivienijusios Europos naudą, kai nereikia gaišti laiko patikrinimams prie valstybių narių sienų.

Pažymėtina, kad Lietuvos politikos įsijungti į euro zoną ir Šengeno erdvę sėkmę ar nesėkmę vertinti daug paprasčiau, nei dalyvavimą Rytų kaimynystės politikoje ar pastangas prisidėti prie bendros ES

energetikos politikos kūrimo ir Lietuvos įsijungimo į energetikos tinklus. Pirmieji du projektai turi aiškius tikslus, kurių pasiekimą galima nesunkiai vertinti ir fiksuoti laike. Rytų kaimynystės bei energetikos politikos derinimo tikslai yra gana platūs ir priklauso ne tik nuo Lietuvos įtakos bei pastangų. ES Rytų politikos sėkmę galima apibrėžti gana įvairiai – pradedant draugiškais kaimyniškais ES ir Rytų kaimynystės šalių (Ukrainos, Moldavijos, Gruzijos ir kitų) santykiais, kurie gali apimti minimalų šių šalių prisitaikymą prie ES normų, būtinų tarpusavio prekybai bei žmonių judėjimui, taip pat bendrųjų liberalioms demokratijoms būdingų principų laikymąsi, iki daug tvirtesnės tarpusavio integracijos – šių šalių dalyvavimo ES vidaus rinkoje panašiu statusu kaip Europos ekonominės erdvės šalys ar net jų narys tės ES perspektyvos pripažinimu ir realizavimu.

Lietuvos siekis aktyviai prisidėti prie ES Rytų kaimynystės politikos yra gana lengvai pagrindžiamas tiek iš vertybinių pozicijų (liberalioms demokratijoms būdingų vertybių plėtra ir institucionalizavimas), tiek argumentuojant materialiniais interesais (saugi kaimynystė, abipusiai naudingų ekonominių ryšių plėtojimas). Tačiau nepalyginamai sunkiau yra įvertinti tinkamiausias tokios politikos vykdymo priemonės ir jos sėkmės rodiklius. Tam būtini atskiri išsamūs tyrimai, kurių išeities taškas turėtų būti aiškus ES ir Lietuvos siektinų rezultatų apibrėžimas.

Siektini energetikos integravimo politikos tikslai gali būti įvardyti lengviau – ES vidaus elektros energijos ir dujų rinkos integravimas, sąlygos tiekimo šaltinių įvairovei, taip pat derybinės galios santykiuose su trečiosiomis šalimis padidinimas, koordinuojant poziciją tarp ES valstybių narių, taip siekiant patikimo energijos išteklių tiekimo konkurencingomis kainomis. Lietuvai svarbiausia yra integruotis į Europos energetikos tinklus, šitaip didinant tiekimo šaltinių įvairovę ir konkurenciją, ir sutelkti ES politinę bei finansinę paramą Lietuvai svarbiais energetikos politikos klausimais (nuo tiekimo iš Rusijos sutrikimų iki bendrų projektų su kitomis ES valstybėmis įgyvendi-

nimo). Turbūt didžiausiu Lietuvos pasiekimu Europos energetikos politikos srityje galima laikyti Baltijos šalių izoliacijos pripažinimą ES dokumentuose ir finansinės paramos svarbiausiems projektams, pirmiausia, Švedijos ir Lietuvos (tikriau, Šiaurės ir Baltijos šalis) sujungiančiam elektros tiltui, numatymą.

Kita vertus, kaip tik energetikos politikai pastaraisiais metais Lietuvoje būdingi įvairūs prieštaravimai ir nenuoseklumai. Tai pasakytina pirmiausia apie Lietuvos poziciją dėl 2007–2008 m. ES svarstyto „trečiojo energetikos paketo“, kuriuo siekiama toliau integruoti elektros energijos ir gamtinių dujų rinką. Lietuva ne tik aiškiai nepalaikė tolesnio energetikos vidaus rinkos kūrimo tikslų, bet ir kurį laiką svarstė galimybę prašyti pereinamojo laikotarpio šiam paketui įgyvendinti. Taip pat sunku įžvelgti nuoseklią politiką skaidant elektros energijos įmones, vieną jų privatizuojant, o vėliau vėl sujungiant ir kuriant „nacionalinį čempioną“, kurį netrukus ruošiamasi išardyti. Prisiminus atnaujintas pastangas atidėti Ignalinos AE uždarymą ir daugelį vėluojančių projektų, kurie turėjo būti įgyvendinti dar iki jos uždarymo, galima teigti, kad *Lietuvos indėlių į Europos energetikos politiką ir bandymus pasinaudoti ES priemonėmis įgyvendinant nacionalinius interesus šioje srityje labiausiai trikdo nenuosekli ir prieštaringa vidaus politika, vėluojantys ir prastai koordinuojami energetikos projektai.*

Sunku tikėtis, kad Lietuvos įtaka ES energetikos politikai būtų didelė, kai Lietuvos politinis elitas iki dabar nėra aiškiai parodęs konkrečiais veiksmais siekio sukurti energetikoje tikrą konkurenciją ir tiekimo šaltinių įvairovę bei skaidrią reguliavimo aplinką. Energetika yra sritis, kurioje Lietuvos politinė ir ekonominė praktika neretai skiriasi nuo retorikos ar nacionalinių energetikos strategijų, o priimami sprendimai arba neįgyvendinami, arba keičiami ir prieštarauja vieni kitiems. Todėl galima prognozuoti, kad Lietuvos įtaka ES energetikos politikai ir Baltijos jūros regione reikšmingai nepadidės tol, kol bus vykdoma nenuosekli ir sunkiai prognozuojama dabartinė politika

šalies viduje. Įvertinant energetikos svarbą Lietuvos ekonomikai (ir politikai), tai turbūt galima įvardyti viena didžiausių Europos politikos dilemų, kuri dar po kurio laiko gali virsti ir viena didžiausių Lietuvos politikos nesėkmių.

Apibendrinimas

Europos integracija, kurią politiškai geriausiai įprasmino ES plėtra, iš esmės pakeitė Europos šalių piliečių gyvenimą. Kliūčių tarpusavio prekybai, investicijoms ir žmonių judėjimui pašalinimas suteikė svarų postūmį visos ES, o ypač naujųjų ES narių, ekonomikos augimui. Tačiau viena iš pagrindinių išvadų, kurią galima daryti vertinant Lietuvos ir kitų naujųjų ES narių dalyvavimą bendrojoje rinkoje ir Sąjungos persikirstymo politikoje, – kad ir įstojus į ES, verslo plėtra, pajamų lygis bei gyvenimo kokybė ir toliau daugiausia priklauso nuo nacionalinės politikos. Tai geriausiai iliustruoja tokių rodiklių kaip tiesioginės užsienio investicijos ar emigracijos srautai skirtumai tarp naujųjų ES narių. Šiuo atžvilgiu Lietuvos rodikliai pirmaisiais narystės ES metais yra santykinai prasti. Menkas dėmesys vidaus politikai, kuri sustiprintų teigiamus narystės ES impulsus, ir neįvykdytos struktūrinės pertvarkos gali lemti, kad 2008 m. prasidėjęs ekonomikos nuosmukis gali ne tik sustabdyti, bet ir pakeisti pastarojo dešimtmėčio Lietuvos suartėjimo su ES ekonominio išsivystymo vidurkiu tendenciją.

Kaip rodo pirmųjų po ES plėtos metų patirtis, buvo be reikalo nuogaustaujama dėl to, kad padidėjęs ES narių skaičius sutrikdys Sąjungos institucijų veiklą, pasunkins sprendimų priėmimą ar net lems institucinį paralyžių. Nors kol kas praėjo pernelyg mažai laiko platesniems apibendrinimams, tačiau jau atlikti tyrimai rodo, kad ES institucijų veikla, padidėjęs narių skaičiui, iš esmės nepasikeitė, ir kad jos pajėgios tvarkytis su išaugusia interesų įvairove. ES politinio proceso po plėtos analizės išvados leidžia kritiškai vertinti argumentus, kad

tolesnė ES plėtra sunkiai įmanoma neįvykdžius esminių institucinių pertvarkų. Taip pat nepagrįsti buvo nuogastavimai, kad naujosios ES narės nuolat skirsis nuo senbuvių ES normų perėmimo rodikliais. Nors ES teisės normų įgyvendinimas negali būti vertinamas vien remiantis jų perkėlimo rodikliais, ir šiuo atžvilgiu naujosios ES narės ne tik neatsilieka nuo senbuvių, bet ir daugumą jų lenkia.

Naujųjų narių dalyvavimas ES politikoje nuo pat sprendimų parengimo ir nacionalinių pozicijų formavimo iki jų įgyvendinimo bus viena iš pagrindinių tolesnių Europos studijų krypčių, kuri praėjus daugiau laiko ir taikant skirtingas analizės metodikas suteiks daugiau įžvalgų apie Lietuvos ir kitų šalių dalyvavimą ES bei narystės teikiamų galimybių išnaudojimą. Jau dabar nuodugnesnių tyrimų verta Lietuvos dalyvavimo ES Rytų kaimynystės politikoje ir energetikos politikoje tematika, taip pat dar viena Europos reikalų koordinavimo sistemos pertvarka ir jos rezultatai. Lietuvos įtakos ES politikai ir ES sprendimų poveikio Lietuvai vertinimai svarbūs ne tik akademiniai diskusijai, bet ir praktinės politikos plėtrai, ypač Lietuvos pasirengimui pirmininkauti ES.

NUORODOS IR PASTABOS

¹ Lietuvoje parengti akademiniai darbai, kuriuose analizuota Lietuvos integracija į ES, pristatomi: R. Vilpišauskas. Europos studijos Lietuvoje: trumpalaikis susižavėjimas ar neišnaudotos galimybės? // *Politologija*. 2007, Nr 4 (48), p. 191–214.

² R. Baldwin, J. F. Francois, R. Portes. The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe // *Economic Policy*. April 1997, vol. 24, p. 127–170; M. L. Tupy. EU enlargement. Costs, benefits, and Strategies for Central and Eastern European countries // *Policy Analysis*. September 18, 2003, no. 489; K. Barysch. Enlargement Two Years on: Economic Success or Political Failure? Briefing paper for the Confederation of Danish Industries and the Central Organization of Industrial Employees in Denmark, 2006.

³ Viena pirmųjų Lietuvoje parengtų išsamesnių studijų apie Lietuvos stojimą į ES buvo 1997 m. išleista Europos integracijos studijų centro knyga, kurioje pateikiamas įvairių autorių darbų apie integraciją rinkinys (K. Maniokas, G. Vitkus (red.)).

Lietuvos integracija į Europos Sąjungą. Būklės, perspektyvų ir pasekmių studija. Vilnius: EISC, 1997).

⁴ Stojimo metu ir po ES plėtros atlikti keliasdešimt Lietuvos narystės ES padarinių tyrimų pristatyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos puslapyje www.euro.lt.

⁵ A. Moravcsik, M. Vachudova. National interests, state power, and EU enlargement // *East European Politics and Society*. Winter 2003, vol. 17, no. 1, p. 42–57; H. Sjursen. Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy // *Journal of Common Market Studies*. 2002, vol. 40, no. 3, p. 491–513; F. Schimmelfennig. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union // *International Organization*. Winter 2001, vol. 55, no. 1, p. 47–80.

⁶ A. Moravcsik, M. Vachudova. National interests, state power, and EU enlargement // *East European Politics and Society*. Winter 2003, vol. 17, no. 1, p. 42–57. Plačiau apie derybų tarp stojančiųjų šalių ir ES aiškinimus žr. R. Vilpišauskas. Derybos dėl narystės Europos Sąjungoje: procesas, veikėjai, rezultatas // K. Maniokas, R. Vilpišauskas, D. Žeruolis (red.). *Lietuvos kelias į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 55–78.

⁷ Plačiau apie tai K. Maniokas. *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas, 2003.

⁸ Žr., pavyzdžiui, S. Lavenex. EU external governance in 'wider Europe' // *Journal of European Public Policy*. August 2004, no. 11, vol. 4, p. 680–700; S. Lavenex. A governance perspective on the European neighborhood policy: integration beyond conditionality // *Journal of European Public Policy*. September 2008, vol. 15, no. 6, p. 938–955; J. Kelly. New wine in old wineskins: promoting political reforms through the new neighborhood policy // *Journal of Common Market Studies*. 2006, vol. 44, no. 1, p. 29–55.

⁹ Šie klausimai buvo intensyviai keliami konvente, rengusiam Sutartį dėl Konstitucijos Europai, o vėliau ir diskutuojant apie Lisabonos sutarties būtinybę.

¹⁰ Šią priklausomojo kintamojo problemą išsamiai įvertino dar pirmieji integracijos tyrinėtojai, suformavę neofunkcionalizmo tyrimų kryptį (E. Haas'as L. Lindbergas, P. Schmitteris).

¹¹ „Eurostat“ duomenys.

¹² H. Grabbe. What the new member states bring into the European Union // N. Nugent (ed.). *European Union Enlargement*. London: Palgrave, 2004. P. 70–83.

¹³ European Commission. Five years of enlarged EU. Economic achievements and challenges // *European Economy*. 2009, no. 1. Europos Komisija taip pat inicijavo diskusijas ES plėtros poveikio tema, kuriose buvo nuodugniai analizuojamos atskiros integracijos sritys (pavyzdžiui, migracija; tiesioginės užsienio investicijos) ir ES plėtros poveikis (viena pirmųjų buvo organizuota 2008 m. lapkričio 13–14 d.; joje buvo pristatytos atskiros minėtos studijos dalys).

¹⁴ European Commission. Five years of enlarged EU. Economic achievements and challenges // European Economy. 2009, no. 1, p. 11.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Šias studijas, kurių pirmąją dar prieš stojant į ES inicijavo Europos Komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (LRV), o atliko EKT grupės suburti analitikai, galima laikyti vienu iš gana retų gerosios praktikos Lietuvos viešojoje politikoje pavyzdžių, kai reikšmingi šalies gyventojams pokyčiai yra išsamiai įvertinami ir prieš jiems įvykstant ir po jų, tikrinant, kiek pasitvirtino išankstiniai vertinimai. Tai neabejotinai svarbu ir viešosios politikos kokybei, ir informuojant visuomenę apie narystės ES padarinius.

¹⁷ EKT grupė. Lietuvos integracijos į ES poveikio Lietuvos ekonomikai 2004–2006 m. (*ex-post*) vertinimas // LRV kanceliarijos užsakymu atliktos studijos galutinė ataskaita. 2007 12 17, p. 70.

¹⁸ Išsamesnius duomenis galima rasti Lietuvos statistikos departamento, Lietuvos banko ir Finansų ministerijos tinklalapiuose, o lyginamieji duomenys pateikiami „Eurosta“. Be to, nemažai ekonominių naujųjų ES narių rodiklių ir jų interpretacijų galima rasti jau minėtoje Europos Komisijos studijoje bei EKT grupės tyrime.

¹⁹ Žr. N. Walter et al. Estonia, Lithuania, Slovenia: poised to adopt euro. Views on medium and long-term convergence // Deutsche Bank Research. April 3, 2006; A. Ahearne, J. Pisani-Ferry. The euro: only for the agile // Bruegel Policy Brief. 2006/01.

²⁰ Pažymėtina, kad nuo įstojimo į ES iki pat ekonomikos nuosmukio pradžios Lietuvos vyriausybė neįgyvendino nė vieno iš pagrindinių Investuotojų forumo reguliariai teiktų siūlymų, tai taip pat galima laikyti gana išraiškingu rodikliu, iliustruojančiu politinio elito požiūrį į užsienio investicijas ir poreikį nuolat stebėti ir keisti investicinę aplinką. Tiesa, tą patį galima pasakyti apie viešojo administravimo reformą, kurią turėjo daryti Saulėlydžio komisija, – ir antrasis, ir kol kas trečiasis Saulėlydis nebuvo įgyvendintas praktiniais vyriausybės ir Seimo sprendimais, kurie pagerintų valdymo kokybę.

²¹ Žr. Pasaulio banko *Doing business*, Europos reformų centro Lisabonos strategijos įgyvendinimo, Pasaulio ekonomikos forumo konkurencingumo, *Heritage Foundation* ekonominės laisvės, *Transparency International* korupcijos suvokimo, KEF globalizacijos ir kitus indeksus.

²² Žr. R. Vilpišauskas. Crisis as an opportunity for reform, 2009, neskelbtas darbas.

²³ Tokią išvadą daro ne tik ES institucijos, pavyzdžiui, Europos Komisija, apibendrinusi poros metų patirtį po 2004 m. ES plėtros, bet ir ne vienas nepriklausomas analitikas, pavyzdžiui, *Center for European Policy Studies* (CEPS) analitikai. Keletas tokių darbų pristatomi toliau.

²⁴ P. Settembri. The surgery succeeded. Has the patient died? The impact of enlargement on the European Union. NYU School of Law, Jean Monnet WP 04/07, 2007.

²⁵ Opt. cit, p. 31.

²⁶ S. Kurpas, C. Gron, P. M. Kaczynski. The European Commission after Enlargement: Does More Add Up to Less? // CEPS Special Report, February 2008.

²⁷ O. Schneider. Central Europe's lost voice in the European Union: an analysis of Central European voting patterns, paper by the Center for European Policy Analysis (CEPA). June 23, 2008, p. 2.

²⁸ R. Špokevičiūtė, D. Žeruolis. Dovanotam arkliui į dantis nežiūri? Lietuvos derybos dėl Europos Sąjungos 2007–2013 metų biudžeto // Politologija. 2007, Nr. 4 (48), p. 23–86.

²⁹ Opt cit., p. 11.

³⁰ U. Sedelmeier. After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe // Journal of European Public Policy. September 2008, vol. 15, no. 6, p. 806–825.

³¹ R. Vilpišauskas, V. Nakrošis. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Vilnius: Eugrimas, 2003.

³² U. Sedelmeier. After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe // Journal of European Public Policy. September 2008, vol. 15, no. 6, p. 806–825.

³³ Kai kurie autoriai jau dabar naudoja skirtingas ES teisės perėmimo kategorizacijas, pagal kurias suskirsto valstybes nares į tris ar keturias grupes, taip pabrėždami, jog naujosios ES narės neišsiskiria prastesniu perkėlimu, tačiau, kaip ir kai kurios ES senbuvės, patenka į „mirusių raidžių“ grupę, kuriai būdingas formalizmas perkeliant ES teisės normas, kai laikomasi tik teisės „raidės“ ir nesirūpinama tinkamu praktiniu jų įgyvendinimu. Žr. G. Falkner, O. Treib. Three worlds of compliance of four? The EU-15 compared to New Member States // Journal of Common Market Studies. 2008, vol. 46, no. 2, p. 293–313.

³⁴ K. Maniokas, R. Vilpišauskas. National coordination of European policy in Lithuania, 2008, neskelbtas darbas.

³⁵ Pavyzdžiui, Strateginių studijų centras prie Užsienio reikalų ministerijos buvo parengęs išsamią studiją apie Lietuvos Europos politikos prioritetus 2006 m. Panašią iniciatyvą, nors ir labiau remiantis valstybės institucijų atstovais, o ne nepriklausomais ekspertais, parodė Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija ir 2008 m. pristatė Lietuvos Europos Sąjungos politikos 2008–2013 metų strategines kryptis.

³⁶ H. Wallace. Exercising power and influence in the European Union: the roles of member states // S. Bulmer, Ch. Lequesne (eds.). The Member States of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 25–44.

³⁷ Apie diskusijas dėl konvergencijos kriterijų ir jų taikymą naujosioms ES šalims žr. R. Vilpišauskas. **The political economy of Eurozone enlargement: the motives, prospects and implications for the EU and its member states** // The Euro and the Dollar in a Globalized Economy. J. Roy, P. Gomis-Porqueras (eds.). Aldershot: Ashgate, 2007. P. 149–162.

³⁸ Plačiau žr. R. Vilpišauskas. Economic and political challenges of Lithuania acceding to the Euro area // Economic and Political Challenges of Acceding to the Euro Area in the Post-Lehman Brother's World. Country Report. Sofia: OSI, 2009.

*SUMMARY**THE POLITICAL ECONOMY OF LITHUANIA'S
MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION:
EXPECTATIONS AND THE EXPERIENCE OF FIVE YEARS*

The article discusses the impact of European Union membership on the economy, politics and policies of the new member states, in particular, Lithuania. It first presents the forecasts and arguments regarding the impact of EU enlargement that were discussed before the enlargement in 2004/2007. It draws on the work of European integration literature stating that it was the approaching EU enlargement into the Central and Eastern Europe which caused the wave on theorizing the issue of enlargement which have been absent before. The main issue was to explain the reasons behind the EU decision to enlarge as well as the conditions for the effective application of EU norms into the acceding countries. Most economic studies predicted that enlargement will contribute to the economic growth of acceding countries (although the transfer of regulatory norms in some cases could be considered to be suboptimal), and the EU as a whole. There have been more uncertainty regarding the impact of the enlargement on the functioning of the EU and the compliance of the new members with the EU norms.

The second section evaluates the experience so far, by discussing the studies which have been made on the impact of EU and concludes that, the enlargement has been a positive sum game for the economies of new member states (as well the EU), increasing trade and investments flows and contributing to the catching up with the rest of the EU. Lithuania and other new member states have been among the fastest growing economies in Europe for the last decade. However, it argues that the impact of the EU membership is mediated by domestic policies of each member state, and that Lithuania has not attempted to strengthen the positive impulses coming from the EU accession, in particular by postponing the structural reforms in the country. The return of the primacy of the domestic agenda after the EU accession have not resulted in the completion of the reforms, and might be one of the reasons for the radical economic decline of 2009 and forecasted slow recovery.

What regards the impact of enlargement on the quality of institutions, so far most evidence shows that new members have not changed radically the functioning of the EU, and the implementation of the EU norms has been better than expected, with Lithuania consistently being one of the leading countries in terms of transposition of the internal market norms. This has been explained by the pre-accession habits of compliance as well as the institutional set up of European policy coordination in the accession countries. Comparatively good record of compliance also allows to maintain that EU is able to cope with the future enlargements as well.

Finally, the article assesses the main European policy priorities in Lithuania, in particular the reasons for some failures (such as the failure to join the eurozone

in 2007) and achievements (accession into Schengen area, acknowledgement of the importance of integrating the Baltic states into the energy market of the EU). It used the criteria of member state influence in the EU suggested by Helen Wallace to evaluate the record of Lithuania in advancing towards the implementation of two goals on the incomplete agenda of accession process (EMU and Schengen area membership) as well as the Eastern Neighborhood and Common Energy policies. It argues that most European policy failures have been due to the inconsistency and low credibility of some domestic policies. The article concludes by providing venues for future research of European policy after the enlargement, in particular the areas of in the impact of enlargement on the functioning of the EU, the participation of the new member states in the policy process of the EU as well as the ability to upload their domestic preferences on the EU agenda.